

避難指示区域の解除, 移住政策について

後藤 忍

福島大学 大学院 共生システム理工学研究科 教授

E-mail: a067@ipc.fukushima-u.ac.jp

空間放射線量率の状況

■ 航空機モニタリング結果

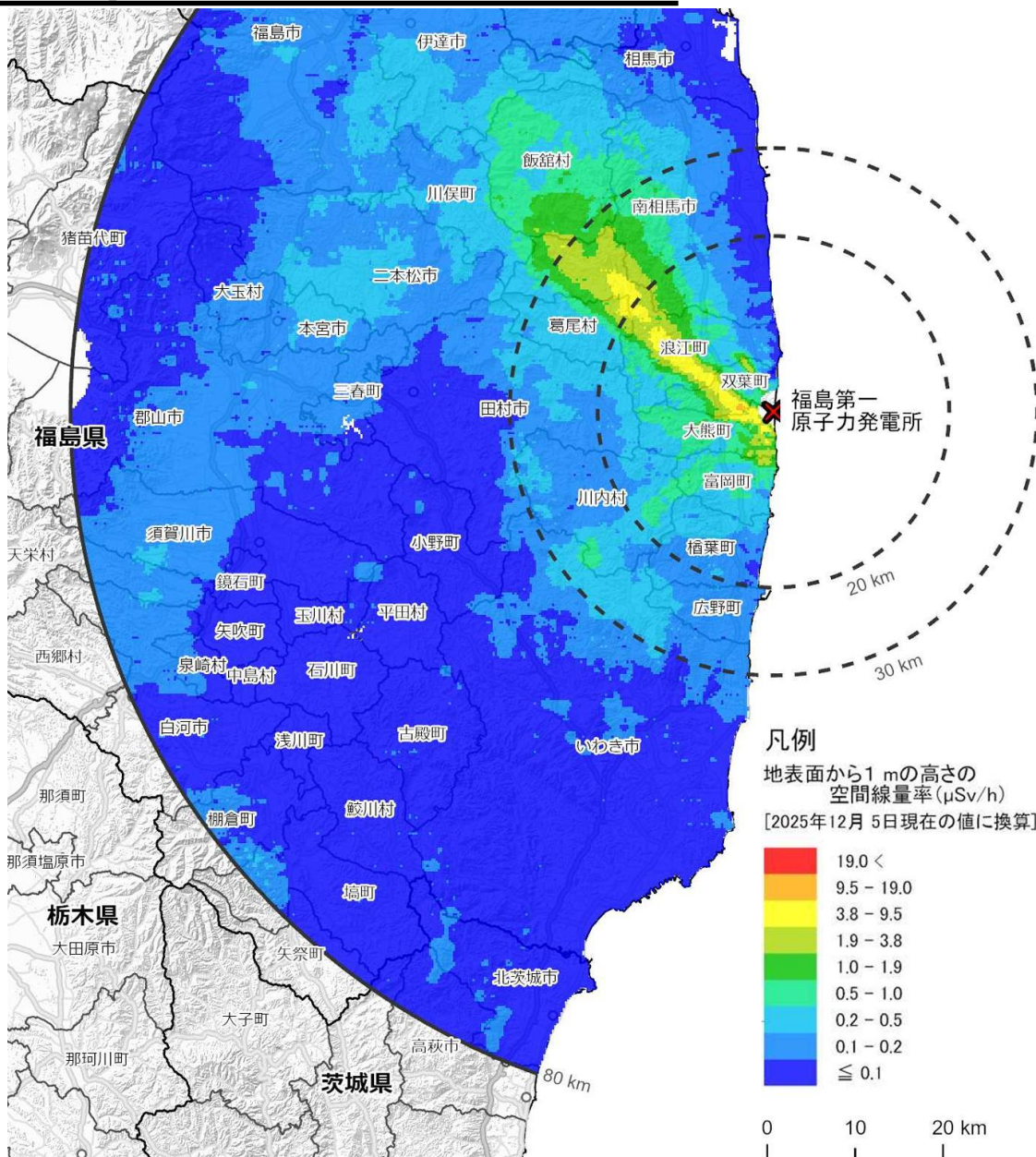
- 原子力規制委員会による航空機モニタリングの結果（2025年5月～12月調査）は右図の通り。
- 参考となる数値

- 3.8 $\mu\text{Sv/h}$

国の仮定で年間20ミリシーベルトとなる数値。原発事故後の避難指示や、子ども達の屋外活動制限の目安となった基準。

- 0.23 $\mu\text{Sv/h}$

国の仮定で年間1ミリシーベルトとなる数値。汚染状況重点調査地域を指定した際の基準。



帰還困難区域，特定帰還居住区域等の状況

■ 帰還困難区域

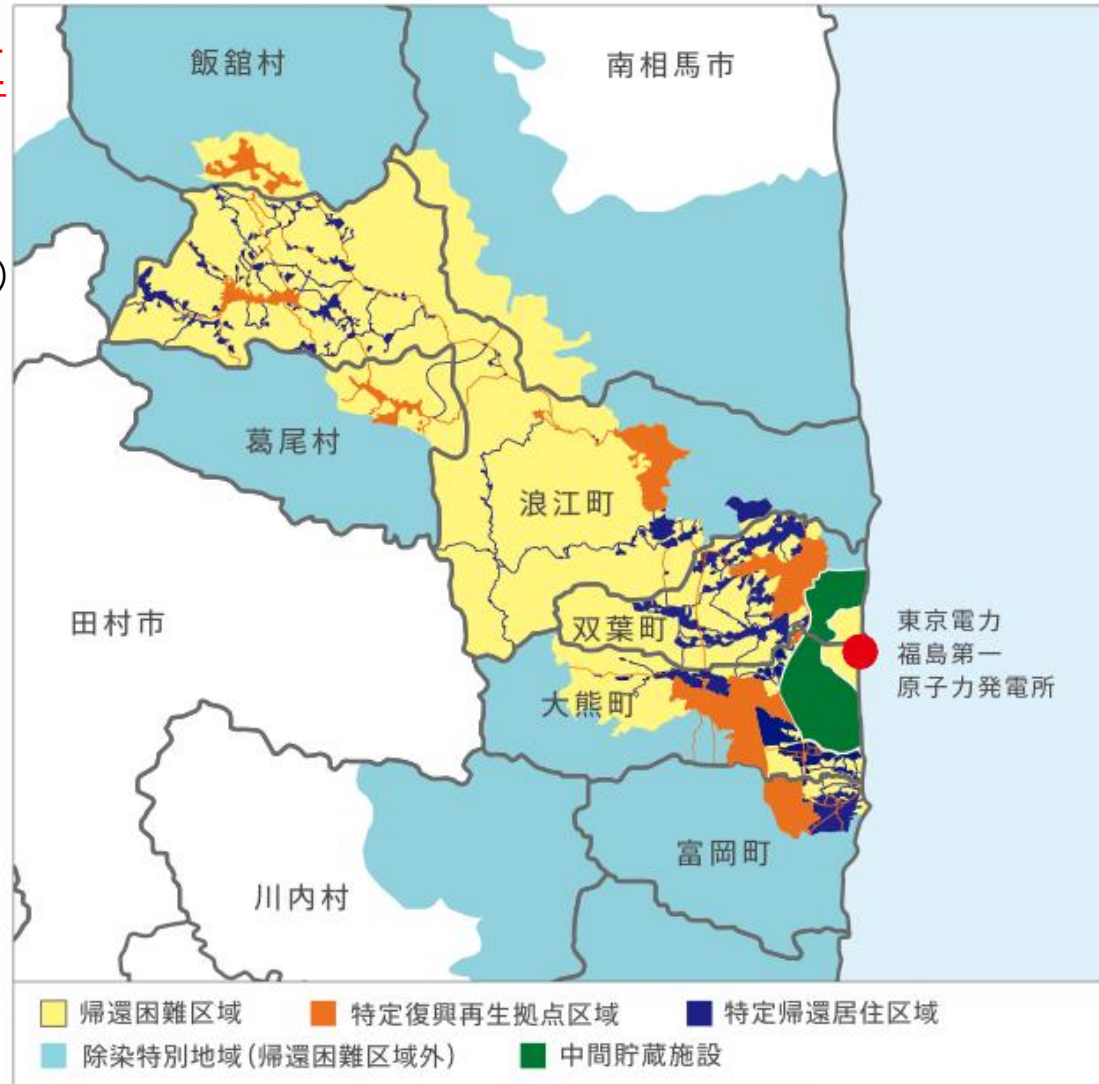
- 避難指示区域のうち 年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある区域。
- 7市町村に存在(2026年6月時点)

■ 特定復興再生拠点区域

- 復興・再生のため，帰還困難区域内で 避難指示を解除し，居住を可能とする区域。
- 6市町村に設定。

■ 特定帰還居住区域

- 特定復興再生拠点区域外の区域で，住民が帰還できるよう 必要な箇所の除染を進め，避難指示を解除し，住民の帰還・居住を可能にする区域。
- 6市町村が「特定帰還居住区域復興再生計画」を作成。



帰還困難区域，特定帰還居住区域等の状況
(図の出典：<https://josen.env.go.jp/return/>)

特定帰還居住区域復興再生計画の状況

- 特定帰還居住区域復興再生計画が内閣総理大臣の認定を受ければ国費で特定帰還居住区域内の除染やインフラ整備等が行われる。計画期間は2029年末まで。

特定帰還居住区域復興再生計画の状況

町村名	認定日	区域面積	計画期間	着工日	特定帰還居住区域復興再生計画
大熊町	2023年9月29日	約60ha	2029年12月31日	2023年12月20日	リンク
	2024年2月2日 (変更)	約440ha (上記60haを含む)	2029年12月31日		
	2026年3月24日 (変更)	約570ha (上記440haを含む)	2029年12月31日		
双葉町	2023年9月29日	約50ha	2029年12月31日	2023年12月20日	リンク
	2024年4月23日 (変更)	約530ha (上記50haを含む)	2029年12月31日		
	2026年2月13日 (変更)	約690ha (上記530haを含む)	2029年12月31日		
浪江町	2024年1月16日	約710ha	2029年12月31日	2023年6月20日	リンク
	2025年3月18日 (変更)	約940ha (上記710haを含む)	2029年12月31日		
富岡町	2024年2月16日	約220ha	2029年12月31日	2024年9月5日	リンク
	2026年2月13日 (変更)	約275ha (上記220haを含む)	2029年12月31日		
南相馬市	2025年3月18日	約3.7ha	2029年12月31日	2026年4月6日	リンク
葛尾村	2025年7月29日	約5ha	2029年12月31日	未定	リンク
	2026年3月24日 (変更)	約9ha (上記5haを含む)	2029年12月31日		

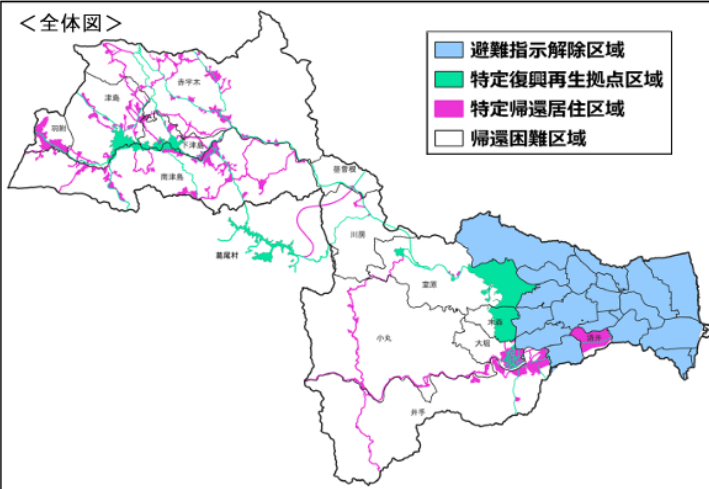
(表の出典: <https://josen.env.go.jp/return/>, 一部修正)

特定帰還居住区域の放射線量

- 6市町村の特定帰還居住区域すべてで、「一部で20mSv/年を上回る箇所も存在するが、概ね20mSv/年以下まで空間線量が低下している」旨の記載がある。

1. 特定帰還居住区域一区域の範囲

市町村名	福島県浪江町
区域	大字井手、大字小丸、大字大堀、大字酒井、大字室原、大字羽附、大字津島、大字下津島、大字南津島、大字赤字木、大字川房、大字昼曾根の各一部
○特定帰還居住区域図 (法：福島復興再生特別措置法、復興庁令：福島復興再生特別措置法施行規則) ※関係規定：法第17条の9第1項、第2項第1号 復興庁令第9条の2第1項第1・2号	○特定帰還居住区域の対象等 ※関係規定：法第17条の9第1項、第2項第1号 復興庁令第9条の2第1項第1・2号 ＜特定帰還居住区域に含まれる施設＞ ・県道253号(落合浪江線)のうち大字大堀から葛尾村境の間、県道50号(浪江三春線)のうち小出谷工区バイパス部分(葛尾村内を含む)、町道室原小丸北沢線、町道塩浸葛久保線等の特定復興再生拠点区域や周辺の市町村等にアクセスするために必要な道路 ・特定帰還居住区域内のインフラ復旧・整備のために必要な施設(道路、河川、上下水道、電気・通信、農業水利施設等) ・集会所、墓地、神社等不特定多数の帰還する住民が日常生活を営むために必要となる施設 ※なお、特定帰還居住区域には、特定復興再生拠点区域を含まない。 ＜その他＞ ・土壌等の除染等の措置は、特定帰還居住区域の避難指示解除、安全な通行の確保に必要な範囲について実施する。 ○特定帰還居住区域の状況 ※関係規定：法第17条の9第1項 復興庁令第9条の2第1項第2号 ＜放射線量等＞ ・一部で20mSv/年を上回る箇所も存在するが、概ね20mSv/年以下まで空間線量が低下している。 ＜事故前後の状況＞ ・事故前は、各地区において集落が形成されており、まとまった行政区で活動してきた。事故後は、長期間の避難指示の継続と立入り制限により、道路、上下水道等のインフラ復旧が進んでいないため、上記の施設等の復旧・整備等を進めていくことで、帰還する住民が安心して日常生活を送ることができる生活環境を整える。 ＜特定復興再生拠点区域との一体性＞ ・当町の特定復興再生拠点区域やその他の市街地には、国道114号や町道等が通じており、一体的に復興及び再生を図ることが可能。



今でも年間
20ミリシー
ベルトの基
準で判断さ
れており、
かつそれを
上回る箇所
があっても
指定されて
いる。

(出典：特定帰還居住区域復興再生計画(浪江町)，抜粋，一部加筆)

特定帰還居住区域での立入規制緩和

- 特定帰還居住区域での除染や立入規制緩和の状況
 - 除染の対象は宅地や周辺の道路などで、生活圏から20m以上離れた森林等は対象外。
 - 特定帰還居住区域がある6市町村のうち、2026年6月時点で双葉町と大熊町で宅地の立入規制緩和を開始している。
- 立入規制緩和の内容
 - バリケードなどを撤去する。
 - 立ち入りの際に求められていた通行証の申請と携帯が不要になる。
 - 希望者は、申請の上、準備宿泊が可能になる。

特定帰還居住区域での立入規制緩和の状況

町村名	開始日	地区	面積
双葉町	2025年11月4日	下長塚, 三字, 羽鳥	約100ha
	2026年2月16日	羽鳥	約17ha
大熊町	2026年6月22日	野上2区, 下野上1区(概ね全域), 熊2区, 熊3区, 町区(一部)	約200ha

(表の出典: 報道資料等をもとに筆者作成)

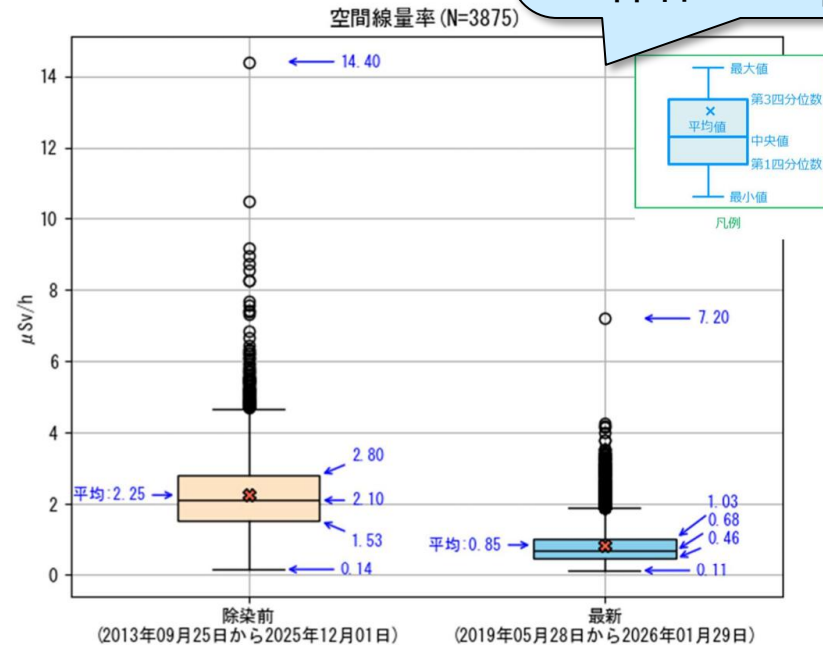
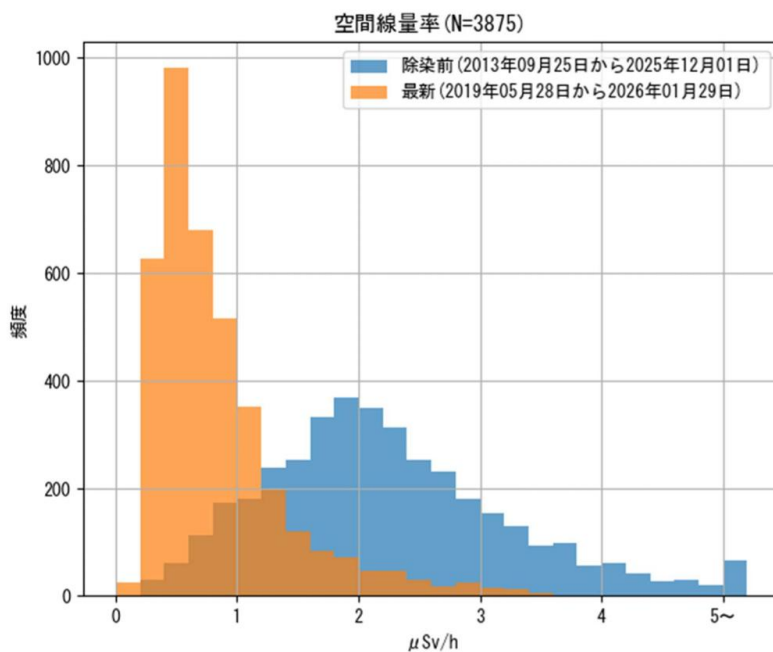
特定帰還居住区域の除染の状況

■ 例: 大熊町の下野上1区・野上2区

放射線量率の最大値:

- 宅地: 3.10 $\mu\text{Sv/h}$
- 農地: 3.24 $\mu\text{Sv/h}$
- 道路: 3.52 $\mu\text{Sv/h}$
- 森林: 7.20 $\mu\text{Sv/h}$

先行地区周辺における空間線量率① (全体)



・除染前の全地目の平均値は $2.25 \mu\text{Sv/h}$ 、最新(除染後又は事後モニタリングの測定のうち新しいもの)の全地目の平均値は $0.85 \mu\text{Sv/h}$ で約62%の低減。

・フォローアップ除染中に事後モニタリングの測定を実施した地点が含まれているため、最新の測定結果で $3.8 \mu\text{Sv/h}$ を超えているものの中には対策が完了した地点も含む。

(出典: 環境省福島地方環境事務所(2026)「大熊町特定帰還居住区域の解体除染事業の進捗状況について」, 抜粋, 一部加筆)

帰還支援と移住支援

表 14 福島再生加速化交付金の対象項目・事業一覧

交付対象項目		交付対象事業	
		事業（柱）	事業数
帰還・移住等環境整備（49事業）		生活拠点整備	18
		生活環境向上対策	3
		健康管理・不安対策	5
		社会福祉施設整備	13
		農林水産業再開環境整備	6
		商工業再開環境整備	3
		移住等の促進	1
長期避難者生活拠点形成（29事業）		生活拠点	4
		関連基盤整備	25
福島定住等 緊急支援	子ども元気復活	学校・保育所・公園等の遊具の更新、 地域・学校の運動施設の整備、子育て 定住支援賃貸住宅の建設・家賃低廉化	
	地域魅力向上・発信支援	地域の魅力発信事業、関連施設の改修	
	福島健康不安対策事業	福島県立医大が実施する、放射性治療 薬の研究開発を支援	
道路等側溝堆積物撤去		道路等側溝堆積物撤去・処理支援	
原子力災害情報発信等拠点施設等整備		情報発信拠点施設・周辺環境整備	
既存ストック活用まちづくり支援		空地・空き家利用による公的施設整備	
浜通り地域等産業発展環境整備事業		福島イノベーション・コースト構想具 現化に向けた県の事業	
水産業共同利用施設復興促進整備事業		水産加工流通施設の整備等	

(出所) 福島再生加速化交付金制度要綱、交付対象項目ごとの実施要綱より作成

● 井上(2021)の指摘:

「現在は、表14 のとおり8種類の交付対象項目となっている。なお太字で表示したのは、2021年度に新たに追加された対象項目で（中略）ある。避難指示解除と並行して避難者支援から帰還支援へと加速化交付金事業の重点が移り、避難住民の帰還だけでは旧避難指示区域の人口確保が難しいと思われる状況の中で、近年は帰還支援から更に移住支援(新住民の移住)へシフトしつつあると言える。

ただ、原発事故による被災者(人)に対する支援と被災地域(あるいは被災自治体)に対する支援とはともに進められるべきであって、対立するものであってはならないと考える。とりわけ福島県外への避難者に対する支援は、県内避難者に比べて手薄ではなかったか。例えば、避難先への災害公営住宅整備や、学校・福祉施設等の関連基盤整備を行う長期避難者生活拠点形成は、福島県内でしか実施してこなかった。」

福島県被災12市町村への移住政策等

■ 福島県12市町村移住支援金

- 移住者へ最大200万円の補助金を支給。
- 東京圏からの子育て世帯には18歳未満の子ども一人につき100万円を加算。
- 医療・介護・福祉等の職種に就業した人 1人当たり120万円を加算(2025年度～)。

■ 12市町村の移住支援

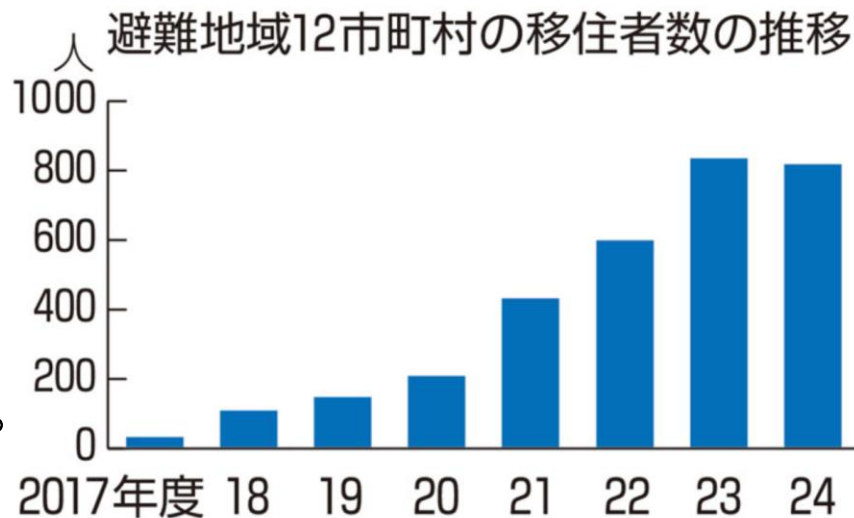
- 住宅取得(例:双葉町は新築に対し上限800万円)や子育てなど各種支援金あり。

■ 12市町村への移住イベント等の例

- 移住フェス, テレビドラマ制作など。



(出典: https://www.fct.co.jp/press/local_news_175765398431373)



(出典: <https://www.minyu-net.com/news/detail/2026010511291144688>)



(出典: <https://www.tv-tokyo.co.jp/kazenofukushima/>)

福島県被災12市町村での起業支援等

■ 福島県12市町村起業支援金

- 補助対象経費の3/4以内、**最大400万円**の補助金を支給。

■ 福島県創業促進・企業誘致に向けた設備投資等支援補助金

- **特定復興再生拠点区域**などで事業を行う場合、補助対象経費の3/4以内、**最大3000万円**（特定復興再生拠点区域等以外では補助率2/3以内、最大866.6万円）の補助金を支給。

■ 12市町村での起業イベント等の例

- 福島★復興グランプリ
 - 福島県の被災12市町村で価値創造型の復興まちづくりアイデアソンを開催。
 - 2泊3日の宿泊費を全額支給
- フクシマックス
 - 福島12市町村で副業し、地域課題に挑みながら起業をめざすプログラム。



(出典: <https://www.fukko-grandprix.com/>)



(出典: <https://yosomon.jp/fukushimax>) 10

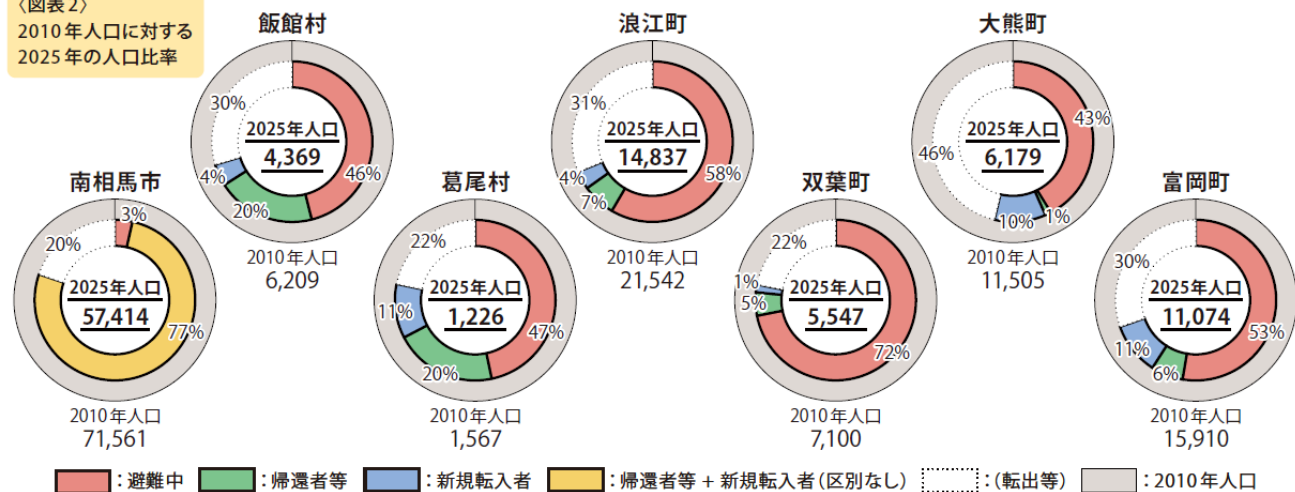
帰還困難区域が残る7市町村の人口の状況

〈図表1〉2025年時における人口比率

	南相馬市		飯館村		葛尾村		浪江町		双葉町		大熊町		富岡町		
2010年人口	71,561	—	6,209	—	1,567	—	21,542	—	7,100	—	11,505	—	15,910	—	
(転出等) (人口比)	↓ -14,147 (-20%) ↓ (80%)		↓ -1,840 (-30%) ↓ (70%)		↓ -341 (-22%) ↓ (78%)		↓ -6,705 (-31%) ↓ (69%)		↓ -1,553 (-22%) ↓ (78%)		↓ -5,326 (-46%) ↓ (54%)		↓ -4,836 (-30%) ↓ (70%)		
2025年人口	57,414	100%	4,369	100%	1,226	100%	14,837	100%	5,547	100%	6,179	100%	11,074	100%	
内訳	避難中	2,517	4%	2,861	65%	732	60%	12,594	85%	5,103	92%	4,906	79%	8,378	76%
	帰還者等	54,897	96%	1,234	28%	323	26%	1,445	10%	333	6%	86	1%	1,024	9%
	新規転入者			274	6%	171	14%	798	5%	111	2%	1,187	19%	1,672	15%

〈図表2〉

2010年人口に対する
2025年の人口比率



注1)「帰還者等」の中には「避難者ではないが居住していない方々」の数も含む。例えば、避難中の方が出産した子や、婚姻を理由に住居がこの7市町村になった人などのことを指す。

注2)「避難中」の数は、町が公表している「避難者数」と必ずしも一致しない。後者には、避難中に亡くなった方や、住民票がすでに町村外に移したが広報誌を受け取っている人が含まれる場合がある。

出典)上の2つの図表は、各市町村の公開情報およびヒアリング結果にもとづいて作成した。

帰還困難区域が残る7市町村の人口の変化と内訳

(出典:原子力市民委員会(2026)『見ればわかる 知れば変わる—福島原発事故15年の現在地』, p.17)

- 2025年末現在、「**帰還困難区域**」のある**7市町村の人口**(2025年11月時点)は、**2010年人口の54~80%**にとどまる。
- 「**避難中**」の人の割合は**4~92%**に上り、「**帰還者等**」(南相馬市を除く)は**約1割に過ぎない**。(統計も不十分)
- **居住者数は近年増加傾向**にあり、**廃炉作業員等の流入**を背景に、**富岡町**や**大熊町**では「**新規転入者**」が「**帰還者等**」を**上回る**。

復興基本方針について

■ 日本政府の「復興基本方針」の変更

- 日本政府は、2025年6月20日に「「第2期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」(以下、復興基本方針)を閣議決定した。
- 2023年8月に策定した「特定帰還居住区域における放射線防護対策について」を踏まえ、新たに次のような方針を打ち出した。
 - ① 帰還困難区域における「バリケード等の物理的な防護措置を実施しない立入規制の緩和を行う」こと
 - ② 「森林整備の再開を始め、「区域から個人へ」という考え方の下で、「安全確保を大前提とした活動の自由化」を検討すること
 - ③ 山菜やきのこなどの食品等に関する規制等について「特別の区分の基準を設けて対応する」ことや、「検査をして安全性を担保された自家消費食品の摂取制限を見直す」こと

「区域から個人へ」の問題構造の把握

- 帰還困難区域での「区域から個人へ」の転換と活動自由化
 - 本来は空間で管理するものを、個人責任に転換している。
- 問題構造把握のためのアナロジー：
 - 病院での放射線管理区域の規制緩和

項目	通常の病院 （「個人から区域へ」）	規制緩和の病院 （「区域から個人へ」）
区域の管理	放射線管理区域の指定・管理	放射線管理区域の扉等の開放
原則	立入制限あり	立入自由化
目的	被ばくを未然防止	被ばくを前提に調整
安全管理方法	空間を規制	行動を自己管理
責任の所在	管理者	個人（曖昧化）

→「危険な場所を安全に管理する」のではなく、
「危険な場所に個人が適応する」方向への政策転換。 13

復興基本方針に関する声明

■ 原子力市民委員会から発出した声明(2025年9月10日)

□ 「声明:放射線被ばくの管理責任を個人に転嫁せず,国による帰還困難区域の除染や活動規制の責任を全うするように,復興基本方針を見直すべきである」



2025年9月10日

声明:放射線被ばくの管理責任を個人に転嫁せず、
国による帰還困難区域の除染や活動規制の責任を全うするよう
に、復興基本方針を見直すべきである

原子力市民委員会

座長 大島堅一

委員 後藤忍 後藤政志 清水奈名子 茅野恒秀

松久保肇 武藤頼子 吉田明子

日本政府は、2025年6月20日に「第2期復興・創生期間」以降における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について(以下、復興基本方針)を閣議決定した¹。今回の復興基本方針では、2023年8月に策定した「特定帰還居住区域における放射線防護対策について」²を踏まえ、新たに次のような方針を打ち出している。

- 1) 帰還困難区域における「バリケード等の物理的な防護措置を実施しない立入規制の緩和を行う」こと
- 2) 「森林整備の再開を始め、「区域から個人へ」という考え方の下で、安全確保を大前提とした活動の自由化」を検討すること
- 3) 山菜やきのこなどの食品等に関する規制等について「特別の区分の基準を設けて対応することや、「検査をして安全性を担保された自家消費食品の摂取制限を見直す」こと

このような記述は、あたかも国が安全性を担保したうえで実施されるかのようにみえる。しかし実際には、放射線被ばく量や食品摂取量の管理を個人の自己責任に委ねるものになっている。帰還困難区域における特定復興再生拠点区域外の地域の全面的な除染の見直しは一切含まれていない。つまりこれらの施策は、放射線被ばくの管理責任を個人に転嫁し、国による帰還困難区域の除染や活動規制の責任を放棄するものと言わざるをえない。まさに原子力市民委員会が指摘した「無責任の構造」³が、ここに現れている。

帰還困難区域がある自治体の住民の声として復興基本方針で示されているのは、「帰還の早期実現を求める声」や「山の恵みを取り戻したいという地域の声」のみである。それらが、事故被害にあった住民の切実な願いであることは疑いの余地がない。しかしここで問題なのは、国が汚染に対する自らの責任に関わることを取り上げていないことである。住民の間には、帰還困難区域の森林を含む「全面的な除染」を求める声がかたく存在している。これは、国に放射性物質対

¹ https://www.reconstruction.go.jp/topics/main_cat12/sub_cat12-1/20250617160512.html

² <https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/pdf/2023/20230815honbun.pdf>

³ 原子力市民委員会(2022)『原発ゼロ社会への道——「無責任と不可視の構造」をこえて公正で開かれた社会へ』

復興基本方針の問題点(1)

■ 無責任の構造

- あたかも国が安全性を担保したうえで実施されるかのようにみえる。しかし実際には、放射線被ばく量や食品摂取量の管理を個人の自己責任に委ねるものになっている。
- 帰還困難区域における特定復興再生拠点区域外の地域の全面的な除染の見通しは一切含まれていない。
- つまりこれらの施策は、放射線被ばくの管理責任を個人に転嫁し、国による帰還困難区域の除染や活動規制の責任を放棄するものと言わざるをえない。
- 原子力市民委員会が指摘した「無責任の構造」が、ここに現れている。

復興基本方針の問題点(2)

■ 住民の声の反映

- 帰還困難区域がある自治体の住民の声として復興基本方針で示されているのは、「帰還の早期実現を求める声」や「山の恵みを取り戻したいという地域の声」のみである。それらが、事故被害にあった住民の切実な願いであることは疑いの余地がない。
- しかしここで問題なのは、国が汚染に対する自らの責任に関わることを取り上げていないことである。住民の間には、帰還困難区域の森林を含む「全面的な除染」を求める声が確かに存在している。これは、国に放射性物質対策を強く求める声であり、国が真っ先に取り上げ、その実行可能性をも含めて誠実に回答すべきものである。

復興基本方針の問題点(3)

- 未だに適用される年間20ミリシーベルトの基準
 - 事実、「特定帰還居住区域における放射線防護対策」では、住民が帰還し生活する中で個人が受ける追加被ばく線量を、長期的には年間1ミリシーベルト以下に抑えることを目標とするとされている。しかし、事故から14年が経った現在もこれは依然として「長期目標」にとどまり、その実現のための具体的な政策は示されていない。
 - 実際には、特定帰還居住区域の設定や帰還困難区域での活動においては、いまだに「年間20ミリシーベルト以下」という基準が適用されている。
 - さらに、認定された自治体の特定帰還居住区域復興再生計画には、区域の一部で20ミリシーベルトを超える地点が存在することまで明記されている。

復興基本方針の問題点(4)

■ 懸念される事態

- ① 放射線量の高い区域に誤って人が立ち入ってしまうこと
- ② 個人の被ばく量の管理が不十分になること
- ③ 子どもも大人と同様に被ばくしてしまうこと
- ④ 健康被害が生じた場合の責任主体が曖昧になること
- ⑤ 森林整備等によって放射性物質が再飛散・移動するリスクがあること
- ⑥ 「規制緩和＝安全」と誤解され、リスクを過小評価したり誤った判断を誘発すること

これらの事態は決して生じてはならず、その防止に向けた明確な対策と責任が問われている。

復興基本方針の問題点(5)

- 放射能汚染に対する国の責任を全うすべき
 - 復興基本方針は、全面的除染と避難指示解除をしないまま、帰還困難区域における活動を認めるものになっている。これは、「事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関し、必要な措置を講ずるものとする」ことを「国の責務」とした放射性物質汚染対処特措法に反している。
 - 復興政策において、国は、放射能汚染に対する責任を全うすべきであり、放射線被ばくの管理責任を、事実上個人に任せるとような措置を執るべきではない。
 - 原子力市民委員会は、復興基本方針の見直しを強く求めるものである。

まとめ

- 帰還困難区域での活動や特定帰還居住区域の設定において、未だに「年間20ミリシーベルト以下」という放射線被ばくの基準が適用されている。
- 長期的には年間1ミリシーベルト以下に抑えることを目標とするとされているが、依然として長期目標にとどまり、その実現のための具体的な政策は示されていない。
- 近年は帰還支援から移住支援に重点が移りつつあり、新規転入者が帰還者等を上回る自治体も見られる。
- 日本政府の復興基本方針は、全面的除染と避難指示解除をしないまま、帰還困難区域における活動を認めるものになっており、放射線被ばくの管理責任を、事実上個人に転換するような措置となっている。

ご清聴ありがとうございました。